



## Planer for vandforvaltningen

Anker, Helle Tegner; Baaner, Lasse

*Published in:*  
Stads og Havneingenioeren

*Publication date:*  
2006

*Document version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*  
Anker, H. T., & Baaner, L. (2006). Planer for vandforvaltningen. *Stads og Havneingenioeren*, 97(11), 57-59.



# Planer for vandforvaltningen

*Af professor Helle Tegner Anker og  
forskningsassistent Lasse Baaner, Fødevareøkonomisk Institut.  
Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole*

Siden 2003 har Forskningsrådet for Samfund og Erhverv finansieret et forskningsprojekt vedrørende retlige rammer for kommunal miljøforvaltning.<sup>1</sup> I et af delprojekterne er gennemført en undersøgelse af de retlige rammer for planlægningen indenfor vandområdet. Artiklen beskriver i korte træk, hvordan plansystemet indenfor vandforvaltningen er indrettet efter kommunalreformen, og påpeger nogle af de problemer, som kommunerne står overfor i planlægningen.<sup>2</sup>

Kommunalreformen og vandrammedirektivet bliver hovedoverskrifterne for den nye generation af vandrelaterede kommunale planer. Kommunalreformen byder på en række nye udfordringer for kommunerne indenfor vandområdet. Organisatorisk betyder sammenlægning af kommuner en sammenlægning af de kommunale forsyningsvirksomheder og på planområdet skal med tiden udarbejdes nye kommuneplaner, vandforsyningsplaner og spildevandsplaner. Kommunerne skal også for alvor til at tage fat på indsatsplanlægningen. Når de statslige vandplaner er offentliggjort følger endelig arbejdet med de kommunale handleplaner.

De eksisterende kommunale planer har så forskellig karakter fra den ene kommune til den anden, at en simpel sammenskrivning af dem i de nye kommuner ikke vil være realistisk. Det vil næppe heller være hensigtsmæssigt. Der må udarbejdes nye planer, der også

afspejler de nye administrative og lovgivningsmæssige strukturer indenfor vandforvaltningen.

Vandrammedirektivets planlægningskrav er blevet implementeret dansk lovgivning med miljømålsloven. Miljømålsloven danner rammen om to nye plan typer – vandplanen og den kommunale handleplan – der sammen skal styre og koordinere den indsats, der skal til, for at vandforekomsterne kan leve op til vandrammedirektivets krav om god tilstand - for de fleste vandforekomsters vedkommende i 2015. Vandplanerne har et detaljeret forelæg i vandrammedirektivet og miljømålsloven. De kommunale handleplaner blev indført med kommunalreformen, og det er endnu uvist, hvilket indhold og hvilken karakter de får, og hvordan de vil forholde sig til den øvrige kommunale planlægning.

De komplekse sammenhænge mellem vand- og kloakforsyning og miljø- og ressourceproblemer stiller også den

kommunale vandforvaltning overfor en række udfordringer. Både grundvandsindvinding og udledningen af spildevand påvirker natur- og miljøkvaliteten i søer og vandløb, og transporten af de stadig større vandmængder i vandforsyningernes og kloakforsyningernes rør medfører en ændring af hele det hydrologiske system. Den intensiverede arealanvendelse og det høje forbrug af miljøfremmede stoffer i husholdninger og i virksomhedernes produktion, betyder imidlertid, at lokal og decentral drikkevandsindvinding og spildevandshåndtering mange steder ikke længere er realistisk. Sammen med kortlægningen af et stigende antal punktkilder, stiller det nye krav til kommunernes planlægning.

## Det nye plansystem

Man kan fremover opdele planlægningen med betydning for vandforvaltningen i en vandressourceplanlægning, en sammenfattede fysisk planlægning og en teknisk infrastrukturplanlægning.

Vandressourceplanlægningen udgøres af statslige vandplaner, kommunale handleplaner og indsatsplaner, og har det hovedsigte at styre beskyttelsen og benyttelsen af vandressourcerne.

Den fysiske planlægning med landsplandirektiver, kommuneplaner og lokalplaner sammenfatter arealinteresserne og integrerer vandressourcehensyn og andre hensyn i planerne for arealanvendelsen.

Den tekniske infrastrukturplanlægning med spildevandsplaner og vandforsyningsplaner indeholder konkrete bestemmelser vedrørende forsyningsstrukturen. Den detaljerer og specificerer de områder af vandressourceplanlægningen og den fysiske planlægning, der har betydning for vandforsyning og spildevandsafledning.

Vandforvaltningens planer er placeret i planhierarki, der er sammenflettet med



den sammenfattende fysiske planlægning og med råstofplanlægningen via rammestyringsbestemmelser. Regionplanbestemmelserne på vandområdet fastholdes som landsplandirektiver frem til vandplanernes vedtagelse i 2009.

Planerne er altså retligt forbundne og er også forbundne i virkelighedens verden. Grundvandsbeskyttelsen er eksempelvis afhængig af spildevandsplanens områder, hvor nedsivning tillades, og grundvandsmængden og miljøkvaliteten i overfladevandsforekomsterne påvirkes af den i vandforsyningsplanen fastlagte forsyningsstruktur. Byvæksten på baggrund af kommuneplanens bestemmelser har betydning for beskyttelsen af grundvand og så videre.

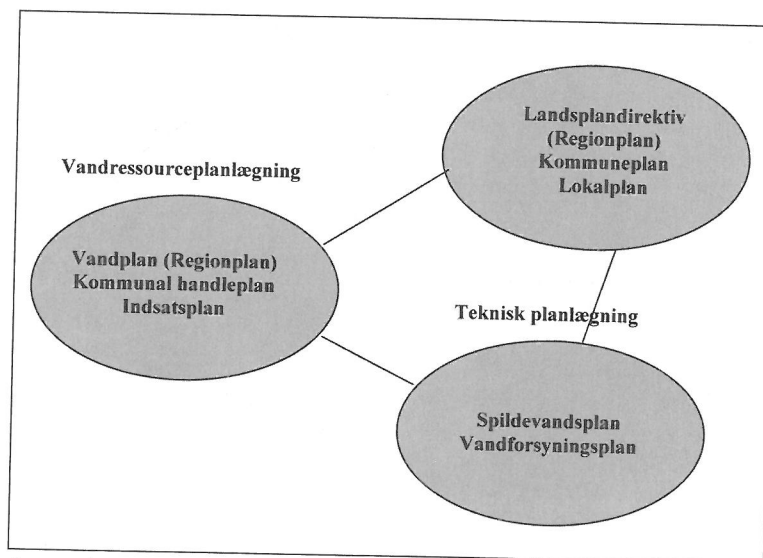
## Problemer ved plansystemet

Retligt er der ikke altid grundlag for en klar adskillelse af planernes indhold eller emnekreds. Samtlige planer har et vist lovpligtigt minimumsindhold, der adskiller dem fra hinanden, men lovgivningen giver i vidt omfang mulighed for at planerne kan omfatte andre forhold end de i lovgivningen beskrevne – og den mulighed udnyttes i praksis. Det betyder, at de forskellige planer ofte beskæftiger sig med de samme forhold.

Planerne rummer også i vidt omfang de samme retlige muligheder for styring af myndighedernes dispositioner. Deres egenskaber som styringsredskaber er rent faktisk i højere grad bestemt af deres detaljeringsgrad end af planernes navn og traditionelle placering i plansystemet. De eksisterende planers forskellige karakter er først og fremmest traditionsbetinget, og de nye planer må forventes at udvikle deres egen nye tradition, medmindre de får et mere klart retligt grundlag.

## Planlægningens hovedproblem

En af hovedkonklusionerne i forbindelse med forskningsprojektet er, at der både i lovgivningen og i de planer, der udarbejdes i praksis, mangler en konsekvent forståelse for, at indholdet af planerne retligt set må adskilles i tre dele:



Sammenhænge i plansystemet inden for vandforvaltningen.

- Forudsætninger
- Planbestemmelser
- Begrundelse

Der er brug for at tydeliggøre planernes retlige karakter, og det kan ske både ved nogle tydeligere retlige rammer og ved en mere bevidst udformning af planerne ude i forvaltningerne.

## En plans forudsætninger

En plans forudsætninger består først og fremmest af de faktiske og retlige forhold, der ligger til grund for planlægningen. Det er en beskrivelse af status, det vil sige de nuværende forhold og vilkår, som planlægningen skal forholde sig til. I planerne indenfor vandområdet, består forudsætningerne typisk af forskellige former for kortlægning og registrering. Dertil kommer skøn og prognoser for de fremtidige forhold – f. eks. skøn over forureningskilder eller prognoser for fremtidigt vandforbrug.

De retlige forudsætninger er den regulering, der er fastsat i love og bekendtgørelser og i de overordnede statslige planer, som f. eks. miljømålene fastsat i vandplanerne efter miljømålsloven.

## En plans planbestemmelser

Planbestemmelserne udgør selve planlægningsdelen i en plan. De fastlægger de retlige rammer eller retningslinjer for myndighedens forvaltning, og udtrykker den ønskede og planlagte fremtidige situation vedrørende de forhold planer beskæftiger sig med. Her opstilles mål for, hvordan de fysiske forhold, miljøtil-

stand, infrastruktur m.v. skal se ud eller udvikle sig indenfor planperioden.

En del planbestemmelser er udformet som retningslinjer for kommunens stillingtagen i fremtidige spørgsmål. Det kan være afvejningsregler eller prioriteringsregler i forbindelse med de sager, kommunen som myndighed skal behandle. Ofte angiver planbestemmelserne andre virkemidler, som kommunen vil realisere planen med. Det er styring af myndighedernes dispositioner, der er det væsentligste formål med planen, og det er vigtigt for at realisere formålet, at den styring klart fremgår af planens planbestemmelser.

Endelig indgår der i planernes planlægningsdel ofte en tidsplan for realiseringen af planen, dvs. en mere eller mindre nøjagtig beskrivelse af, hvornår den planlagte udvikling forventes at finde sted.

## En plans begrundelse

Begrundelsesdelen i en plan indeholder argumentationen for planbestemmelsernes indhold. Begrundelsen for ikke at give yderligere tilladelser til vandindvinding i et område, kan f.eks. være at et vandløbs miljømål derved trues. I begrundelsesdelen beskrives også ofte, hvordan planen forholder sig til anden planlægning indenfor området, til udviklingen indenfor berørte samfundssektorer og til de forhold, der i øvrigt er opstillet i planens forudsætninger. Begrundelsen vil også naturligt indeholde et skøn over eller en vurdering af den effekt, de planlagte tiltag vil have på de forhold, planen beskæftiger sig med.

Begrundelsen er med til at skabe forståelse for de tiltag eller aktiviteter, der er planlagt, og er derfor vigtig for planens praktiske virkeliggørelse.

For mange planers vedkommende er der i lovgivningen opstillet en række krav til den begrundelse, der skal indeholdes i eller ledsage en plan.

Der ud over gælder miljøvurderingslovens generelle krav om at planer skal ledsages af eller indeholde en miljørapport.

Miljørapporten skal beskrive og vurdere den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet ved planens gennemførelse, samt fastlægge rimelige alternativer.

## Uklare kommunale planer

I praksis er der ofte i de konkrete planer en betydelig uklarhed med hensyn til forudsætninger, planbestemmelser og begrundelser. F.eks. er det tit svært at se, hvilke dele af en plans indhold, der er udtryk for egentlig planlægning og hvilke dele der er udtryk for planlægningsens retlige og faktiske forudsætninger. Det er ikke usædvanligt at de kommunale planer indeholder retningslinjer for administrationen, der blot gentager krav og forpligtelser der følger af lovgivningen eller af overordnede planer, og det er vigtigt at være opmærksom på, når man skal vurdere det reelle indhold i de kommunale planer.

Ved en klar opbygning af planerne, hvor der sondres mellem forudsætningerne for planen, det planlægningsmæssige indhold og så begrundelsen for dette indhold, forøges planernes informationsværdi og evne til at skabe overblik over forvaltningsområdet. Det er væsentligt for borgernes forståelse for planlægningen og for planernes kvalitet som styringsredskaber.

## Uklart retsvirkningsgrundlag

Forskningsprojektet gør det også klart, at der kun er sikkerhed vedrørende planernes retsvirkning i planernes traditionelle funktioner som administrationsgrundlag for afgørelse af sager efter lovgivningen og som rammestyrer for underliggende planer. Der er en betydelig usikkerhed vedrørende de enkelte planers retsvirkning for de øvrige kommunale aktiviteter og beslutninger. Hvilken retsvirkning skal f.eks. tillægges bestemmelser i en statslig eller amtslig plan vedrørende tilsynshyppigheden indenfor et kommunalt myndighedsområde og hvilken betydning har en vandforsyningsplans bestemmelser vedrørende driften af de kommunale forsyninger?

Usikkerheden fører til, at det kan være svært at fastslå konkrete planbestemmelseres retsvirkning. Dette gælder særligt i forhold til kommunernes indre virksomhed, kommunernes faktiske forvaltning og kommunernes aktiviteter indenfor kommunalfuldmagtens område.

## Perspektiver

De direkte vandrelaterede kommunale planer omfatter nu kommunale handleplaner, indsatsplaner, spildevandsplaner, vandforsyningsplaner og planer for

almene vandforsyningsanlæg. Dertil kommer, at kommuneplanen også er indarbejdet i vandplanhierarkiet. På baggrund af forskningsprojektet ser der ud til at være et potentiale for effektivisering og kvalitative forbedringer af vandforvaltningens planer, hvis området undergives en samlet og bedre struktureret regulering.

Mulighederne for kvalitative forbedringer ligger først og fremmest i, at der i planernes retlige grundlag skelnes mellem planernes forudsætninger, planbestemmelser og begrundelser. Dernæst ville klarere retsvirkningsbestemmelser forbedre planernes egenskaber som retlige instrumenter.

Mulighederne for effektivisering af planlægningen ligger først og fremmest i at reducere antallet af planer. De forskellige planers emnekreds og funktion ser hverken i praksis eller i lovgivningen ud til at være tydeligt adskilt, og mulighederne for at reducere antallet af forskellige vandrelaterede planer bør undersøges.

- 1 Nærmere oplysninger om projekter og publikationer i forbindelse med projektet kan findes på [www.kommunalmiljoefforvaltning.kvl.dk](http://www.kommunalmiljoefforvaltning.kvl.dk).
- 2 Se nærmere om undersøgelsen i Lasse Baaner: Kommunal vandforvaltning – Planer, KVL, 2006. Publikationen kan findes på [www.kommunalmiljoefforvaltning.kvl.dk](http://www.kommunalmiljoefforvaltning.kvl.dk).



## Nyt fra COK

### Auditoruddannelsen

for kommunale sagsbehandlere på natur-, plan- og miljøområdet

**Kursusperioder: Hold AA: 19. – 21.11.2006 (modul 1) og 17.01. – 19.01.2007 (modul 2). Hold AB: 13.-15.12.2006 (modul 1) og søndag den 25. – tirsdag den 27.02.2007 (modul 2)**

### Chefen i den nye kommune

Blive inspireret til udfordringen som topleder i en ny, stor organisation har du været chef eller leder i en mindre kommune og skal du være chef og leder i en ny, sammenlagt kommune så er konferencen for dig

**Kursusperiode: 07.12. – 08.12.2006**

### Strategi og projekter – Logical Framework Approach

for ledere og medarbejdere der arbejder med – eller skal til at arbejde med – at formulere strategier og projekter, herunder udarbejde projektbeskrivelser og -ansøgninger

**Kursusperiode: 13.12. – 15.12.2006**

### Formidlingsteknik

for politikere, ledere og medarbejdere, der skal formidle mundtligt over for større forsamlinger – f.eks. kolleger, brugere, politikere m.fl.

**Kursusperioder: 13.12. – 15.12.2006**

### Program og tilmelding – [www.cok.dk/dkh](http://www.cok.dk/dkh)

Eller kontakt COK – Den Kommunale Højskole på T: 8959 5959



**COK**

CENTER FOR OFFENTLIG  
KOMPETENCEUDVIKLING



**NOVEMBER 2006**

**Nr. 11 • 97. årgang**

**Udgiver:**

KOMMUNALTEKNISK  
CHEFFORENING

Vejlsøvej 51,  
8600 Silkeborg  
Tlf. 89 21 21 13



Også medlemsblad for Kommunale  
park- og naturforvaltere samt  
Kommunal Vejteknisk Forening

**Redaktion:**

Cand. techn. soc.  
Michael Nørgaard Andersen (ansv.)  
Boserupvej 121, 4000 Roskilde.  
Tlf. 46 36 76 73  
Telefax 46 36 76 07  
E-mail: stadhavn@stadhavn.dk

**Teknisk chef**

Mogens Norup Thomsen  
Tornevangsvej 74, 3460 Birkerød  
Mobil 40 60 25 55.  
E-mail: mnt@ggk.dk

**Annoncer:**

Henning Nørsgaard  
Bresemanns Allé 53, 4900 Nakskov.  
Tlf. 54 95 08 22  
Telefax 54 95 08 21  
E-mail: hn@stadhavn.dk

**Abonnement:**

Kommunalteknisk Chefforening  
Vejlsøvej 51, 8600 Silkeborg  
Tlf. 89 21 21 13.  
Telefax 89 21 21 14.  
E-mail: ktc@ktc.dk

**Hjemmeside:**

<http://www.stadhavn.dk>

**Sats:**

Grafikom A/S  
C. E. Christiansens Vej 1, 4930 Maribo  
Tlf. 54 76 00 41.  
Telefax 54 76 00 56.  
E-mail: info@grafikom.dk

**Tryk:**

KLS Grafisk Hus A/S

**Abonnementspris:**

Kr. 510,00 + moms om året  
for 11 numre

**Løssalg:**

Kr. 90,00 + moms inklusive forsendelse

**Oplag:**

Kontrolleret af



Kontrolleret oplag: **3.143 ekspl.**

I perioden 1. juli 2005 - 30. juni 2006

Synspunkter, der fremføres i bladet,  
kan ikke generelt tages som udtryk  
for foreningens stilling

ISSN 0038-8947

# En ubekvem sandhed

For nogle dage siden havde jeg lejlighed til at se Al Gores tankevækkende film »En ubekvem sandhed«, der jo handler om verdens tilstand – intet mindre. Primært handler filmen om den globale opvarmning, men også om andre miljøproblemer, der truer den økologiske balance. Filmen giver først og fremmest en meget overbevisende og yderst veldokumenteret beskrivelse af de dybt alvorlige og meget bekymrende forandringer, der gennem en lang årrække er sket med verdens klima og konsekvenserne heraf. Men samtidig er filmen et mesterstykke i, hvordan yderst komplicerede problemstillinger fremstilles og præsenteres på en illustrativ og pædagogisk måde, uden at forfladige indholdet. Det kan vi alle lære af, ikke mindst os i den tekniske sektor, når vi nu skal i gang med at sætte nye udvalg og nye byråd ind i, hvilke opgaver og udfordringer, vi står over for i de kommende år.

Men hvad har selve emnet om den globale opvarmning og verdens naturtilstand egentlig med os at gøre i den kommunale sektor? Ganske meget, efter min opfattelse! Hovedårsagerne til den globale opvarmning, og dermed en stor del af verdens miljøproblemer, er uløseligt knyttet til byggeri, herunder primært boligforbrug, transport og landbrugsproduktion. Der er altså tale om områder, hvor vi i den tekniske sektor har hovedansvaret for udvikling og planlægning, og hvor vi derfor også har muligheden for at vise vejen til en bæredygtig udvikling. Det kan vi gøre ved, i kommunerne, at stå i spidsen for demonstrations- og samarbejdsprojekter, der dels kan inspirere andre kommuner/offentlige myndigheder – i indland og udland, dels kan inspirere den private sektor. Dertil kommer, at projekterne vil kunne understøtte en fælles læring og kompetenceudvikling. For aktivt at kunne stå i spidsen for demonstrationsprojekter og samarbejder, er det afgørende, at forvaltningen er videnstærk og bredt orienteret. I praksis kan vi opnå dette ved at indgå i både nationale og internationale netværk. I Ny Kolding Kommune har sammenlægningsudvalget besluttet, at fastholde den nuværende Kolding Kommunes engagement i sådanne netværk. Det drejer sig om:

**ICLEI** (International Council for Local Environmental Initiatives) er en global forening af ca. 700 kommuner og regioner, som har det til fælles, at de har som erklæret mål at arbejde for en bæredygtig social, økonomisk og miljømæssig udvikling.

**Aalborg Commitment** er en opfølgning på Aalborg Chartret fra 1994, hvor mere end 300 europæiske byer har forpligtet sig til konkret at arbejde for en bæredygtig udvikling inden for 10 indsatsområder.

**Dogme 2000** er et netværk af 6 danske kommuner samt Malmø, der samarbejder om dels at sikre, at arbejdet med at fremme en bæredygtig udvikling sker så resourceeffektiv som mulig, dels at sikre en bred forankring i lokalsamfundet.

**Green Network** er et regionalt samarbejde mellem kommunerne i Trekantområdet, der primært arbejder med at sikre en mere bæredygtig industriproduktion, og en mere bæredygtig landbrugsproduktion.

Det er mit håb, at flere af de nye kommuner vil tilslutte sig et eller flere af disse netværk for der igennem at medvirke til at ændre retningen på den kurs, der på skræmmende vis beskrives i filmen »En ubekvem sandhed«. Hermed vil vi i kommunerne også følge op på den vision, der er beskrevet i grundlaget for det nye KTC, nemlig at vi i de tekniske forvaltninger med ballast fra vores hverdag, udvikler løsninger, som inspirerer i ind- og udland.

*Hans-Jørgen Bøgesø*

*Teknisk direktør*

*Kolding Kommune*

*Næstformand i KTC's bestyrelse*

*Forsiden: Teknik- og miljøborgmester Klaus Bondam (R), København.  
Borgmesteren ønsker indført trængselsafgifter i København. Læs interviewet på side 12.  
Foto: Københavns Kommune/Tine Harden.*